

В. В. Сущик

Гомельский государственный университет имени Франциска Скорины
(ГГУ имени Ф. Скорины), г. Гомель, Республика Беларусь

ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПЦИИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье подтверждается актуальность исследования вопроса местного самоуправления, а также рассмотрены теория свободной общины, общественная теория, государственная теория, дуалистическая теория и теория муниципального социализма. На основе которых сделан вывод о возможных перспективах развития этого института путём общего изучения, развития, создания новых и синтеза существующих теорий.

Ключевые слова: местное самоуправление, теория свободной общины, общественная теория самоуправления, государственная теория самоуправления, теория дуализма муниципального управления, теория муниципального социализма.

Vladislav V. Sushchik

Francisk Skorina Gomel State University, Gomel, Republic of Belarus

BASIC CONCEPTS OF LOCAL GOVERNANCE AND SELF-GOVERNANCE

The article confirms the relevance of the study of the issue of local self-government, and also considers the theory of a free community, social theory, state theory, dualistic theory and the theory of municipal socialism. On the basis of which a conclusion was made about the possible prospects for the development of this institution through general study, development, creation of new and synthesis of existing theories.

Keywords: local self-government, theory of free community, social theory of self-government, state theory of self-government, theory of municipal government dualism, theory of municipal socialism.

Сегодня можно наблюдать тенденции среди государств, направленные на развитие гражданского общества, а также сокращении дистанции между населением и властью. Неотъемлемой частью такой политики является реализация института местного самоуправления. Именно через органы местного самоуправления граждане имеют возможность совместно решать

вопросы регионального характера. В Европейской Хартии (ст. 3) сказано: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом» [1]. Из этой статьи становится ясным, что местное самоуправление является необходимым звеном для любого государства, которое нацелено как на приближение власти к населению, с учётом местных особенностей, так и на обеспечение реального народовластия.

В процессе изучения научной литературы можно сделать определенный вывод о том, что нет единства мнений об отношении между местными органами и государственной властью – почти у каждого исследователя они трактуются по-разному. В некоторых источниках указывается на единство и неотделимость местных органов от государственного аппарата, в других напротив – эти два элемента противопоставляются с зачастую существенной идеализацией первого.

Помимо расхождения в вопросах о взаимоотношении местных органов и государственных, существует и различия во мнениях о количестве выделяемых теорий. Тем не менее, можно определить основные концепции, что в равной степени признаются всеми исследователями этого вопроса, а именно: теория свободной общины, общественная теория самоуправления, государственная теория самоуправления, теория дуализма муниципального управления, а также теория муниципального социализма.

Наиболее ранней, из вышеназванных концепций, считается теория свободной общины. Разработана она была в начале XIX века учёными из Франции и Бельгии. Она связана с такими именами, как: Томас Джефферсон, Пауль Лабанд, Алексис де Токвиль, Джон Стюарт Милль и др. Теория была целиком основана на идее об естественных правах общины на самостоятельное ведение своих дел. В качестве обоснования этого права приводился тот факт, что свободные общины начали появляться ещё в средневековой Европе, где отдельные городские общины, вследствие накопления в них торго-

промышленного капитала, стремились освободиться от власти землевладельцев и становились независимыми, самостоятельными единицами в решении всех задач. Из этого делался вывод о том, что право общины самостоятельно заведовать своими делами имеют такой же неотчуждаемый и фундаментальный характер, как права и свободы человека, поскольку община возникла до государства и по существу независима от него. Государство обязано уважать её свободу управления.

Теория свободной общины получила своё отражение в ряде законодательных актов стран Европы в 30 – 40-х годах XX века. Она оказала также влияние на одну из самых либеральных конституций того времени – Бельгийскую Конституцию 1831 года, где с опорой на эту теорию была сформулирована статья 31.

Во второй половине XIX века появляются мнения о нежизнеспособности этой теории. В частности такие учёные, как Н.И. Лазаревский, Б.Н. Чичерин, В.П. Безобразов и другие считали теорию свободной общины несостоятельной, поскольку в процессе развития государства, даже если оно будет опираться на идею свободной общины, видится невозможным сохранение их статуса независимых и автономных от этого государства. На наш взгляд, вне зависимости от всех недостатков этой теории, стоит признать её как одну из самых важных. Именно она стала родоначальником принципа, при котором органы местного самоуправления при осуществлении своей деятельности должны опираться на традиции, обычаи, сложившиеся на протяжении долгого времени, а также выражать интересы населения конкретной территориальной единицы.

Второй концепцией является общественная теория самоуправления. Она имеет общие черты с предыдущей, поскольку также противопоставляет общину и государство. Однако противопоставление проводится не через естественные права общин, а через то, что общины имеют иную природу нежели государство, а именно хозяйственную. Как отмечал Н.М. Коркунов: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами» [1, с. 44]. Другими словами, в данном случае различаются общественные и политические или местные и общенациональные интересы, в связи с этим выделяются и два типа дел: государственные и общественные. Общественные дела должны решаться местными органами, а не государством, поскольку носят не

государственный, а хозяйственный характер.

Однако эта концепция также имеет ряд пробелов. К примеру, при подобном устройстве невозможно точно определить, какие дела относятся, непосредственно, к делам хозяйственным, а какие к государственным. Критиками данной теории отмечался также тот факт, что она смешивала самоуправляемые территориальные единицы с частноправовыми объединениями, что не может быть верным, поскольку человек не в состоянии свободно выйти или вступить в какую-либо территориальную единицу так, как это можно сделать с частноправовым объединением. Кроме этого, невозможно существование государства с противопоставлением ему общин, поскольку это будет способствовать его ослаблению.

При рассмотрении двух вышеназванных концепций можно заметить характерное для них ярко выраженное разделение государственных и местных дел, с недопущением их смешивания.

Следующая концепция – государственная теория самоуправления – занимает диаметрально противоположный полюс. Она разрабатывалась в XIX веке и связана с такими именами, как Лоренц фон Штейн и Рудольф фон Гнейст, а в России ее придерживались такие юристы как В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, И.И. Евтихийев, Н.М. Коркунов, Н. Лазаревский и др. Уже из названия этой теории становится ясным тот факт, что здесь понятие местного самоуправления не просто не отделяется, а считается одним целым с государством. Согласно ей, местное самоуправление является непосредственно одной из форм государственного управления на местах. Согласно этой концепции, самоуправление есть государственное управление. Полномочия всех органов местной власти, согласно этой теории, даны государством, а значит, оно и является их источником. В то же время, местными делами должны заниматься не государственные чиновники, а население конкретной территориальной единицы, которое было бы наиболее заинтересовано в самом благоприятном разрешении проблем, встающих перед ними. Наибольшее число последователей этой теории было в России.

Теории дуализма муниципального управления занимает нейтральную позицию между государственной теорией и теорией свободной общины. По мнению сторонников этой теории, стоит говорить о дуалистической природе местного самоуправления - общественной и государственной. Разработкой этой теории занимались такие учёные, как Д.Вилсон, Р.Джексон, Н.Кауфман, Е.Банфилд. Согласно названной теории, ни одна из вышеперечисленных

концепций не находит аналогов среди существующих видов местного самоуправления, поскольку каждая возводит в абсолют какую-либо из сторон местного самоуправления. Однако стоит отметить, что данная теория не является самостоятельной, а является скорее развитием государственной концепции, поскольку, согласно её положениям, органы местного самоуправления, при осуществлении своих управленческих функций, выходят за рамки местных интересов, следовательно, действуют скорее как инструмент государственной администрации [2].

Следующей является теория муниципального социализма, автором которой был К. Реннер. Суть её состоит в том, что местное самоуправление должно стать неким малым очагом социализма, что впоследствии привело бы к мирному переходу капитализма в социализм. Осуществлялось бы это путём концентрации в руках пролетариата влияния на решение дел в местных органах, которые, ныне руководимые социалистами, и становились бы ячейками будущего социалистического общества.

Итак, каждая из вышеназванных теорий, наряду со своими позитивными сторонами, имеет и свои существенные недостатки, что активно обсуждается в научном сообществе. Они не относятся к умозрительным и сугубо абстрактным теориям, а напротив – они нашли своё отражение в государственных устройствах многих стран мира, а значит, имеют большое значение и необходимость в дальнейшем изучении и развитии. В Беларуси в большей степени реализована государственная теория самоуправления.

По нашему мнению, все концепции местного самоуправления, пусть и имея определённый перечень недостатков, хорошо справляются с какой-либо стороной общественной жизни, и общее их изучение позволит в перспективе решить многие проблемы связанные с организацией местного самоуправления.

Научный руководитель – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Иванова Ю. И. , ГГУ имени Ф. Скорины.

Список литературы

1. Европейская хартия местного самоуправления. – Страсбург, 1985 года. – 7 с. – Текст: непосредственный.
2. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. О. Е. Кутафина, В. И. Фадеева. – Москва: Проспект, 2011. – 428 с. – Текст: непосредственный